



CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE
L'ALIMENTATION

Rapport n° 17036-04

Utilisation de fonds CASDAR pour le financement des programmes de massif

établi par

Philippe GARO

Administrateur civil

Anne-Marie MITAUT

Inspectrice générale de l'agriculture

Alain PIERRARD

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Robert TESSIER

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

mars 2018

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
1. TERMES ET DÉROULEMENT DE LA MISSION.....	8
1.1. Contexte.....	8
1.2. Objectifs de la mission.....	8
1.3. Déroulement de la mission.....	9
2. CONCLUSIONS DE L'AUDIT POUR LES 4 PROGRAMMES DE MASSIF.....	10
2.1. Organisation administrative de l'instruction et du contrôle des programmes par la DGPE.....	10
2.1.1. La formalisation de l'instruction par la DGPE et les délais.....	10
2.1.2. Le contenu des vérifications par la DGPE.....	10
2.2. Massif central.....	11
2.2.1. Caractéristiques générales et structuration du programme audité.....	11
2.2.2. Avis requis sur le programme de massif.....	11
2.2.3. Gestion du programme 2015.....	12
2.2.4. Exécution du programme 2015.....	13
2.2.5. Gestion financière du programme 2015.....	13
2.2.6. Conclusion pour le Massif central.....	14
2.3. Massif des Alpes.....	15
2.3.1. Caractéristiques générales et structuration du programme audité.....	15
2.3.2. Avis requis sur le programme de massif.....	15
2.3.3. Gestion du programme 2015.....	16
2.3.4. Exécution du programme 2015.....	17
2.3.5. Gestion financière du programme 2015.....	18
2.3.6. Conclusion pour les Alpes.....	18
2.4. Massif des Pyrénées.....	19
2.4.1. Caractéristiques générales et structuration du programme audité.....	19
2.4.2. Avis requis sur le programme de massif.....	19
2.4.3. Gestion du programme 2015.....	20
2.4.4. Exécution du programme 2015.....	21
2.4.5. Gestion financière du programme 2015.....	21
2.4.6. Conclusion pour le massif des Pyrénées.....	22
2.5. Massif du Jura.....	23
2.5.1. Caractéristiques générales et structuration du programme audité.....	23
2.5.2. Avis requis sur le programme de massif.....	23
2.5.3. Gestion du programme 2015.....	24
2.5.4. Exécution du programme 2015.....	25
2.5.5. Gestion financière du programme 2015.....	25
2.5.6. Conclusion pour le massif du Jura.....	26

3. CONSEIL SUR L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF.....	27
3.1. Contexte et enjeux.....	27
3.1.1. Caractéristiques de l'agriculture de montagne.....	27
3.1.2. Politiques en faveur de la montagne.....	28
3.1.3. Acteurs intervenant dans ces politiques.....	29
3.2. Scénarios d'évolution du financement CASDAR.....	34
3.2.1. Reconduction du dispositif.....	34
3.2.2. Suppression du dispositif.....	34
3.2.3. Inclusion des programmes de massif dans les PRDAR.....	34
3.2.4. Appel à projets spécifique « agriculture de montagne ».....	35
3.2.5. Action thématique transversale « agriculture de montagne ».....	35
CONCLUSION.....	36
ANNEXES.....	37
Annexe 1 : Lettre de mission.....	38
Annexe 2 : Note de cadrage.....	40
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées.....	43
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés.....	46
Annexe 5 : Réponses des audités.....	48

RÉSUMÉ

Dans le cadre du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) 2014 - 2020, l'État contribue à des programmes de développement agricole et rural pour les territoires correspondant au Massif central et aux massifs des Alpes, des Pyrénées et du Jura, appelés « programmes de massif ».

Le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) a été sollicité pour conduire une mission avec deux objectifs :

- réaliser un audit de conformité de l'utilisation des crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR) pour le financement des quatre programmes de massif en 2015 (subvention totale de 264 659 €) ;
- conseiller la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) sur l'intérêt du dispositif des programmes de massif et sur son éventuelle évolution.

A l'issue de ses travaux, la mission considère que la mise en œuvre de ces quatre programmes a été globalement satisfaisante et qu'ils ont contribué à la politique de soutien de l'agriculture de montagne qui constitue un enjeu majeur pour le développement durable et la protection de ces territoires.

L'exécution de ces programmes de massif s'est déroulée conformément aux prévisions annoncées, à l'exception du massif des Alpes où les travaux ont été concentrés sur la mise en œuvre des mesures de la nouvelle PAC. La gestion financière a été conforme aux règles applicables pour ce type de subvention CASDAR.

En revanche, la mission regrette que les conventions d'attribution des fonds soient signées très tardivement dans l'année (septembre / octobre) et que celles relatives aux Alpes et aux Pyrénées soient conclues avec une chambre régionale d'agriculture qui ne réalise que la gestion administrative et financière. Elle souligne par ailleurs que la coordination inter-massifs pourrait être accrue notamment pour renforcer les observatoires économiques et pour développer des actions communes.

Après avoir étudié plusieurs possibilités d'évolution du dispositif, la mission recommande à la DGPE de remplacer le dispositif actuel par une action thématique transversale « agriculture de montagne ». Ceci permettrait d'accroître la lisibilité des actions de développement de cette agriculture spécifique dans les différents massifs.

Ainsi, le ministère chargé de l'agriculture pourrait fixer des objectifs stratégiques et opérationnels à ces projets. De plus, la coordination des structures de massif entre elles pourrait être renforcée afin de développer des échanges de bonnes pratiques et des actions collectives pour accompagner cette agriculture (observatoires économiques, pastoralisme...).

Mots clés : agriculture de montagne, audit, chambre d'agriculture, compte d'affectation spéciale, développement agricole, financement du développement, massif, montagne.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1. Recommandation adressée à la DGPE.....	10
Veiller à établir et à signer les conventions en début d'année.....	10
R2. Recommandation adressée à la DGPE.....	16
Signer des conventions relatives au concours financier du CASDAR apporté aux programmes de développement exclusivement avec des partenaires réellement engagés dans leur mise en œuvre opérationnelle.....	16
R3. Recommandation adressée à l'APCA.....	30
Développer la mise en réseau entre les différentes structures de massif, notamment pour renforcer et coordonner les observatoires économiques.....	30
R4. Recommandation adressée à la DGPE.....	36
Remplacer le dispositif actuel par une action thématique transversale « agriculture de montagne ».	36

1. TERMES ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

1.1. Contexte

Dans le cadre du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) 2014 - 2020, prévu par les articles L 820-1 à 3 du code rural et de la pêche maritime, l'État contribue à des programmes de développement agricole et rural pour les territoires correspondant aux massifs des Alpes, du Jura, du Massif central et des Pyrénées, appelés « programmes de massif ».

Les actions sont subventionnées par le programme 775 « Développement et transfert en agriculture » financé par le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR) créé en 2006. L'objectif stratégique de ce programme pour 2014 - 2020 consiste à « orienter les structures chargées du conseil aux agriculteurs vers le développement et la diffusion de systèmes de production innovants et performants à la fois du point de vue économique, environnemental et sanitaire ».

Le soutien à l'agriculture de montagne s'inscrit dans cette logique et fait partie d'une politique gouvernementale plus globale qui comporte plusieurs volets européen et nationaux en faveur de ce type d'agriculture dans laquelle l'élevage et le pastoralisme tiennent une place importante. L'année 2015 a été une année de grands changements pour ces territoires à la suite de la réforme de la PAC (modifications de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels – ICHN, mise en place de la nouvelle mouture de l'aide découpée...).

Les programmes de massif sont prévus par le contrat d'objectifs conclu le 10 décembre 2013 entre le ministre chargé de l'agriculture et le président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture pour décliner le PNDAR. Dans ce cadre, le groupe des chambres a bénéficié en 2015 d'un concours financier global du CASDAR de 40 450 325 €.

La part dédiée aux programmes de massif qui atteint 264 659 €, soit moins de 1 % du total, se répartit ainsi :

En €	Massif central	Alpes	Pyrénées	Jura
Subvention 2015	99 687	79 163	49 651	36 158

Les programmes de massif donnent lieu à des conventions signées par le ministre avec trois chambres régionales d'agriculture (Auvergne-Rhône-Alpes pour le Massif central et les Alpes, Occitanie pour les Pyrénées et Bourgogne-Franche-Comté pour le Jura).

1.2. Objectifs de la mission

La mission a été conduite avec deux objectifs :

- réaliser un audit de conformité de l'utilisation des crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR) pour le financement des programmes de massif ;
- conseiller la DGPE sur l'intérêt du dispositif des programmes de massif et sur son éventuelle évolution.

Pour la partie « audit », la mission a été conduite en application de l'arrêté ministériel du 25 avril 2007 modifié, relatif au contrôle exercé par le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur les organismes bénéficiaires des subventions financées par le CASDAR.

Dans ce cadre, un audit de conformité de l'utilisation des fonds du CASDAR pour la mise en œuvre en 2015 d'actions de développement prévues dans les 4 programmes de massif (Alpes, Jura, Massif central et Pyrénées) a été inscrit au programme de travail 2017 du CGAAER validé par le comité d'orientation réuni le 30 novembre 2016, sous la présidence de la directrice de cabinet du ministre (cf. lettre de mission en annexe 1).

Le contrôle du CGAAER est réalisé après paiement de l'aide accordée aux programmes sélectionnés et a pour but de vérifier que la destination des concours financiers du CASDAR est conforme aux buts pour lesquels ils ont été consentis.

1.3. Déroulement de la mission

Pour la partie « audit », la méthode retenue s'appuie sur le manuel d'audit CASDAR élaboré par la mission d'inspection générale et d'audit (MIGA) du CGAAER.

Le 25 avril 2017, les auditeurs ont rencontré le bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture (BDA) de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), ainsi qu'un représentant des bureaux des actions territoriales et des services aux collectivités territoriales (BAT) et des aides aux zones défavorisées et à l'agro-environnement (BAZDA). Les documents demandés par les auditeurs leur ont été remis. Les réponses à leurs questions ont été apportées. Les pièces complémentaires sollicitées auprès de la DGPE, après l'entretien, ont été transmises sans délai.

Pour la partie « conseil », la mission a préparé une note de cadrage qui, validée par le BDA le 22 mai 2017, figure à l'annexe 2.

La mission s'est déplacée à :

- Clermont-Ferrand du 27 au 29 juin 2017
- Dijon et Besançon du 26 au 27 septembre 2017
- Toulouse du 13 au 14 novembre 2017
- Lyon et Grenoble du 13 au 15 novembre 2017

Elle a également rencontré la secrétaire-adjointe de l'APCA, responsable du groupe « montagne » le 10 janvier 2018 ainsi que le sous-directeur « Performance environnementale et valorisation des territoires » de la DGPE, le 1^{er} mars 2018.

La liste de l'ensemble des personnes rencontrées figure à l'annexe 3.

Ce rapport a été révisé par Monsieur Dominique Riffard, inspecteur général de l'agriculture, responsable du domaine CASDAR à la MIGA, le 5 mars 2018.

Les directeurs généraux des chambres régionales ont été destinataires, le 9 mars 2018, de la partie du rapport relatif à l'audit les concernant. Leurs remarques sont reprises en annexe 5.

2. CONCLUSIONS DE L'AUDIT POUR LES 4 PROGRAMMES DE MASSIF

2.1. Organisation administrative de l'instruction et du contrôle des programmes par la DGPE

2.1.1. La formalisation de l'instruction par la DGPE et les délais

Les auditeurs ont examiné les documents remis par le BDA, le 25 avril 2017.

L'instruction de la DGPE est formalisée dans deux fiches d'examen. Celles-ci retracent le contrôle sur pièces qui a été opéré pour chaque programme prévisionnel et pour chaque compte rendu 2015.

Les auditeurs notent que ces fiches sont claires et bien renseignées. Elles sont datées et visées par le chef de bureau.

Les quatre conventions ont été conclues en septembre / octobre 2015, ce qui est très tardif pour la mise en œuvre de programmes 2015. Certes, les arrêtés ministériels portant approbation de programmes de développement agricole et rural et fixant les concours financiers du CASDAR n'ont été signés que les 16 juillet et 4 août 2015.

R1. Recommandation adressée à la DGPE

Veiller à établir et à signer les conventions en début d'année.

2.1.2. Le contenu des vérifications par la DGPE

Les vérifications effectuées et tracées par la DGPE concernent les programmes prévisionnels et les comptes rendus des programmes.

- Vérification des programmes prévisionnels

Tous les points ont été vérifiés et ont fait, le cas échéant, l'objet d'observations pertinentes.

Toutefois, la mission note que pour deux massifs (Massif central, Alpes) l'avis du commissaire de massif sur le programme prévisionnel n'a jamais été adressé à la DGPE, même après deux relances de cette dernière. Malgré cette absence d'avis, la DGPE a décidé d'engager les dossiers et de signer les conventions.

- Vérification des comptes rendus 2015

Tous les points ont été vérifiés et ont fait, le cas échéant, l'objet d'observations pertinentes.

Le critère « ETP affectés au programme/nombre d'agents > 0,4 » n'est pas toujours respecté. La DGPE a bien noté que cette obligation n'avait pas toujours été remplie. Elle admet, par dérogation pour les programmes de massif, le non respect de ce critère.

2.2. Massif central

2.2.1. Caractéristiques générales et structuration du programme audité

Le programme 2015 de développement agricole et rural du Massif central est constitué d'une seule action élémentaire : développer et mieux répartir la valeur économique et environnementale des productions du Massif central. Elle se décline en 2 objectifs opérationnels :

- diffusion de l'innovation sur les systèmes herbagers coordonnée au niveau du Massif central par les acteurs de la recherche et du développement agricole ;
- construction de filières territorialisées organisées autour des aménités des systèmes de productions du Massif central, notamment herbagers, générant une valeur ajoutée équitablement répartie au sein de la chaîne de valeur.

Il s'inscrit dans le programme pluriannuel 2014 - 2020 de ce massif. Il s'agit d'un document adressé dans sa version définitive par la chambre régionale d'agriculture (CRA) d'Auvergne à la DGPE le 26 juin 2014. Il met en œuvre des actions à caractère supra régional et vient en complément des programmes régionaux de développement agricole et rural, en particulier de ceux des régions qui se situent en totalité dans le Massif central : l'Auvergne et le Limousin, en permettant la conduite d'actions concertées sur un territoire pertinent. La thématique essentielle de ce programme est la valorisation de l'herbe (systèmes herbagers et filières) sur l'ensemble de ce massif.

Ce programme de massif est également en phase avec la convention particulière « agriculture » adossée à la convention interrégionale du Massif central 2015 – 2020 dans la mesure où elle place aussi la ressource en herbe comme problématique centrale du développement économique des filières d'élevage. Parmi les actions susceptibles de bénéficier d'un co-financement MAA – Régions et en cohérence avec le programme de massif, figurent notamment :

- l'animation pour renforcer la gouvernance et constituer un cluster herbe ;
- la construction de feuilles de route et l'ingénierie collective pour des filières de valorisation des produits différenciés fondés sur l'alimentation à l'herbe ;
- l'adaptation des pratiques professionnelles au changement climatique pour l'utilisation des milieux ouverts herbacés.

2.2.2. Avis requis sur le programme de massif

2.2.2.1. Avis du comité scientifique de l'APCA

Le comité scientifique s'est réuni les 27 et 28 février 2014 pour évaluer les programmes de massif 2014 – 2020.

Concernant le Massif central, il a relevé un point fort : « le programme est clairement ciblé sur la problématique herbe, en cohérence avec les éléments de stratégie. »

Pour le comité scientifique, les points à améliorer et les recommandations sont les suivants : « Les actions sont insuffisamment décrites et le programme reste très général. Les entreprises aval sont insuffisamment intégrées dans la réflexion sur la problématique filière. »

Ces demandes d'amélioration ont été prises en compte dans la seconde version du programme 2014 - 2020.

2.2.2.2. Avis du COREDEF

Pour le Massif central, le COREDEF Auvergne n'est pas consulté sur le programme de massif. Les avis sont donnés par le comité directeur du Service InterDépartemental pour l'Animation du Massif central (SIDAM). Il s'agit d'un Organisme Inter-Etablissements du Réseau des chambres d'agriculture (OIER). La gouvernance du SIDAM est assurée par un comité de direction regroupant l'ensemble des chambres d'agriculture concernées, soit 16 chambres départementales (Allier, Ardèche, Aude, Aveyron, Cantal, Corrèze, Creuse, Hérault, Loire, Haute-Loire, Lot, Lozère, Puy-de-Dôme, Rhône, Tarn et Haute-Vienne) et la chambre régionale de Bourgogne.

Ce comité directeur s'est réuni et a validé le programme pluriannuel 2014 - 2020 le 23 décembre 2013, le programme prévisionnel de l'année 2015 le 17 octobre 2014 et le bilan des actions réalisées en 2015 le 7 avril 2016.

2.2.2.3. Avis du commissariat de massif

Par courrier du 30 janvier 2014, le commissariat de massif a émis un avis favorable sur le programme 2014 – 2020. Il a notamment souligné le rôle central du SIDAM dans la conduite de ce programme puisqu'il consacre une part importante de son activité à la conduite du groupe herbe et à l'émergence d'un cluster sur ce thème.

Malgré plusieurs relances de la DGPE, il n'a pas formulé d'avis sur le programme prévisionnel de l'année 2015. Par courrier en date du 6 septembre 2016, il a validé la réalisation 2015 de ce programme.

2.2.3. Gestion du programme 2015

La CRA d'Auvergne est le porteur officiel du programme. La convention a été notifiée à cette dernière par le ministère le 20 octobre 2015 pour une subvention au titre du CASDAR de 99 687 €. Elle a délégué la totalité du programme à un réalisateur unique : le SIDAM.

Au sein du SIDAM, les orientations stratégiques sont arrêtées par le comité directeur qui se réunit très régulièrement. Ces réunions font l'objet de comptes rendus écrits, avec relevé de décisions. Trois chargées de missions, salariées du SIDAM et disposant de fiches descriptives de poste très précises, mettent en œuvre les stratégies ainsi définies par les instances professionnelles. Deux d'entre elles ont contribué à la gestion du programme 2015.

Par une convention cadre, la CRA d'Auvergne-Rhône-Alpes (CRA AURA) met à disposition du SIDAM du personnel et des moyens techniques pour assurer la gestion administrative et financière, la comptabilité et le secrétariat du SIDAM. Ce personnel mis à disposition reste pour les questions administratives (salaires, formation des personnels...) sous la responsabilité du directeur de la CRA AURA qui lui-même assure pour le compte du SIDAM une mission de gestion administrative et financière et de gestion du personnel.

Pour ce qui concerne le programme de massif 2015, une convention particulière signée le 10 novembre 2015 lie la CRA et le SIDAM. Le SIDAM s'engage à réaliser en 2015 la totalité des actions du programme de massif. La CRA reverse la totalité des fonds CASDAR au SIDAM.

Les relations entre la DGPE et la CRA d'une part et la CRA et le SIDAM d'autre part n'appellent pas de remarque particulière.

2.2.4. Exécution du programme 2015

Pour le SIDAM, l'année 2015 a été marquée par un changement de présidence et des mouvements importants de personnel. Faute de moyens humains suffisants en 2015, une partie des actions n'a pas pu être réalisée par le SIDAM, comme prévu. Pour pallier la difficulté, la CRA Auvergne s'est substituée au SIDAM pour la réalisation du programme.

Grâce à cette complémentarité entre le SIDAM et la CRA, le programme 2015 a pu être mené à bien dans sa totalité.

Les travaux ont été réalisés conformément au prévisionnel. Ils concernent la thématique « herbe du Massif central », thématique phare de ce programme.

Les réalisations majeures de 2015 sont :

- la phase d'émergence du Cluster herbe : une plate-forme collaborative au service des filières et destinée à valoriser les produits et services issus de toutes les ressources herbagères et pastorales du Massif central ;
- le montage du projet de recherche-développement (R&D) AEOLE : accompagner l'adaptation des systèmes d'élevage dans une optique de durabilité ;
- le montage du projet de R&D AP3C : adapter les pratiques culturales au changement climatique ;
- le lancement d'un travail pour construire un référentiel des exploitations du Massif central pour mesurer les évolutions économiques, environnementales et réglementaires des systèmes d'exploitations à base d'herbe.

Ces actions sont valorisées par des livrables de qualité :

- réalisation d'un colloque sur l'herbe le 17 mars 2015 à Lempdes « Les milieux agricoles atypiques, des ressources insoupçonnées ». Il a rassemblé une centaine de participants (essentiellement des spécialistes fourrages du Massif central) ;
- plaquettes de présentation du projet AP3C et du Cluster herbe ;
- création d'un arbre typologique des exploitations du Massif central (typologie INOSYS).

Tous ces livrables sont visibles sur le site internet du SIDAM parmi de très nombreuses documentations.

2.2.5. Gestion financière du programme 2015

Le tableau suivant présente la comparaison entre le budget prévisionnel et le compte rendu financier :

	Prévu	Réalisé	Ecart	En %
Coût total (€)	150 247	151 015	768	+ 0,5 %
Subvention CASDAR demandée (€)	99 687	99 687	0	
Taux de subvention CASDAR	66 %	66 %	0	
Subvention CASDAR subdélégée (€)	99 687	71 762	- 27 925	- 28,0 %
Nombre d'ETP	1,4	1,30	- 0,10	- 7,1 %
dont SIDAM	1,4	1,18	- 0,22	- 15,7 %
dont CRA	0	0,12	+ 0,12	

Pour la globalité du programme, la comparaison des moyens humains et financiers mis en œuvre avec ceux qui étaient prévus révèle peu d'écart. Pour les raisons évoquées aux points précédents, une partie du programme a été réalisée par la CRA, alors que sa totalité avait initialement été déléguée au SIDAM. Par rapport au prévisionnel, cela se traduit par une diminution des fonds CASDAR subdélégues par la CRA au SIDAM et une baisse des ETP SIDAM consacrés à la réalisation de ce programme.

Ces modifications ont bien été retranscrites dans un avenant à la convention, signé le 18 décembre 2015, entre la CRA et le SIDAM.

Le compte rendu précise bien la liste nominative des personnels ainsi que le temps de travail exprimé en ETP que chacun a consacré au projet. L'enregistrement du temps de travail des agents a été effectué en 2015 à l'aide du logiciel LGA (logiciel de gestion des activités) développé par l'APCA en retenant un temps annuel effectif de travail de 204 jours en 2015.

Les charges indirectes affectées au programme sont déterminées selon la méthode de calcul et d'imputation développée par l'APCA. Pour pallier le manque de personnel du SIDAM en 2015, la CRA a également fait appel à des services extérieurs pour la mise en œuvre du programme. Ce temps de travail n'est pas comptabilisé en termes de moyens humains, mais de dépenses indirectes. Ainsi, le ratio dépenses indirectes affectées / dépenses directes du programme s'élève à 30 % pour un prévisionnel de 16 %. Il demeure néanmoins en deçà de l'objectif national « inférieur à 40 % ».

2.2.6. Conclusion pour le Massif central

La conduite de ce programme en 2015 par le SIDAM, avec une suppléance partielle de la CRA Auvergne, est satisfaisante.

L'exécution de ce programme est conforme aux prévisions annoncées. La gestion financière est conforme aux règles applicables pour ce type de subvention CASDAR.

2.3. Massif des Alpes

2.3.1. Caractéristiques générales et structuration du programme audité

En juillet 2014, la chambre régionale d'agriculture de Rhône-Alpes a déposé un programme 2014 - 2020 pour les Alpes qui annonce 3 priorités :

- adaptation et renouvellement des systèmes d'exploitation alpins : il s'agit à la fois d'analyser les conséquences des évolutions de la PAC sur l'élevage et de repérer et d'analyser les nouvelles formes de systèmes d'exploitation ;
- repérer et analyser les stratégies collectives permettant de conforter la valeur ajoutée ;
- accompagner les acteurs des espaces pastoraux dans la gestion multi-usages (fonctions agricole et de biodiversité).

Le programme 2015 présenté par la CRA en décembre 2014 comprend, comme pour la première année de la programmation pluriannuelle, deux actions élémentaires (AE) :

AE 1 : politiques publiques, adaptation et renouvellement des systèmes d'exploitation et des stratégies de valorisation collective ;

AE 2 : promotion et émergence des projets agroenvironnementaux de territoires, des exploitations pastorales et des groupements pastoraux.

Les trois réalisateurs des actions sont :

- pour l'AE 1 : le Service d'utilité agricole à compétence interdépartementale (SUACI) Montagn'Alpes dont le statut est un OIER, ainsi que la chambre d'agriculture des Hautes-Alpes (CDA 05) ;
- pour l'AE 2 : le Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée (CERPAM), association loi 1901 active dans la région PACA.

L'existence de deux actions remonte aux débuts du CASDAR même si les deux massifs des Alpes du sud et du nord avaient fusionné en 2004.

2.3.2. Avis requis sur le programme de massif

2.3.2.1. Avis du comité scientifique de l'APCA

S'agissant des Alpes, le comité scientifique des 27 et 28 février 2014 a noté comme point fort : « Un programme bien construit, cohérent avec la stratégie locale et basé sur une bonne valorisation de la précédente programmation. Le choix des actions est pertinent. »

En revanche, le comité « déplore l'absence de lien entre les deux actions du programme. Il invite le programme à élargir le partenariat recherche à des équipes d'écologues et de sociologues et à développer des relations avec des partenaires en lien avec les productions animales. Enfin, il aurait souhaité une meilleure explicitation de l'articulation du programme avec les programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR) des différentes régions composant le massif et notamment pour l'AE1. »

2.3.2.2. Avis du COREDEF

Le COREDEF de Rhône-Alpes a mis à l'ordre du jour le programme de massif en même temps

que le PRDAR de la région dans ses réunions des 5 décembre 2014 (prévisionnel) et 24 mai 2016 (réalisé).

2.3.2.3. Avis du commissariat de massif

Pour la période 2015 - 2020, une Convention Interrégionale du Massif des Alpes (CIMA) a été signée le 4 septembre 2015. Un de ses axes stratégiques est d'accompagner la valorisation économique des ressources naturelles et des compétences reconnues dans les massifs.

En raison de l'importance accordée à l'agriculture de montagne, un groupe de travail « Agriculture » a été institué afin de faire émerger des propositions pour répondre aux enjeux. Il a notamment élaboré une stratégie agricole du massif des Alpes 2015 - 2020 qui a été validée par la commission permanente du comité de massif en octobre 2015. Ce groupe qui réunit de nombreux partenaires est animé par le président de la CDA 05, vice-président de la CRA PACA avec un secrétariat assuré par le SUACI Montagn'Alpes par convention avec le commissariat.

Les mouvements de personnel au sein du commissariat ne lui avaient pas permis de rendre un avis sur le programme prévisionnel de massif. En revanche, le commissaire adjoint a indiqué à la DGPE, par courriel du 20 octobre 2016, qu'il n'avait pas de remarques particulières sur le rapport 2015 et la bonne réalisation des actions présentées.

2.3.3. Gestion du programme 2015

Le programme est porté par la CRA de Rhône-Alpes qui a signé, le 20 octobre 2015, la convention du programme avec la DGPE. Il convient de noter que le porteur était la CRA PACA dans la programmation 2009 - 2013.

La convention prévoit pour 2015 une subvention au titre du CASDAR de 79 163 €, correspondant à 56,25 % des dépenses prévisionnelles. L'intégralité de la subvention est subdélégée.

Elle est répartie ainsi :

AE 1 : 72 038 € dont SUACI : 45 391 € et CDA 05 : 26 647 €

AE 2 : 7 125 € (CERPAM).

La CRA signe des conventions avec les 3 réalisateurs et se charge de la gestion administrative du programme (gestion des crédits, production de documents demandés par la DGPE...). De ce point de vue, les relations entre la CRA et les organismes n'appellent pas de remarque particulière, l'ensemble étant réalisé selon les règles en vigueur. En revanche, la CRA qui se cantonne à un rôle administratif d'interface n'apporte aucune valeur ajoutée dans le pilotage et la gouvernance de ce programme. Aussi, la mission s'interroge sur le fait que le responsable financier face aux services de l'État ne soit pas impliqué dans le pilotage et le suivi du programme, en dehors des étapes administratives. Aussi elle fait une recommandation sur le principe à respecter pour la conclusion de conventions accordant des subventions du CASDAR.

R2. Recommandation adressée à la DGPE

Signer des conventions relatives au concours financier du CASDAR apporté aux programmes de développement exclusivement avec des partenaires réellement engagés dans leur mise en œuvre opérationnelle.

2.3.4. Exécution du programme 2015

La principale action est l'AE 1 : Politiques publiques, adaptation et renouvellement des systèmes d'exploitation et des stratégies de valorisation collective.

L'année 2015 a été marquée par la réforme de la PAC qui a introduit des changements tels que l'évolution de l'ICHN ou encore la mise en place des droits au paiement de base (DPB). Le SUACI et la CDA 05 ont axé leurs travaux sur l'analyse de l'impact de ces nouvelles mesures sur l'évolution des systèmes alpins de production. Ils ont aussi été associés aux réflexions du ministère nécessaires à la mise en œuvre concrète des mesures compte tenu des spécificités de ces territoires (gestion des DPB pour les surfaces collectives, par les groupements pastoraux, définition des surfaces peu productives en alpage, gestion de la double activité...).

La valorisation des travaux s'est concrétisée par :

- la constitution d'un groupe méthode et d'un groupe d'experts « systèmes » composés des conseillers PAC des chambres et d'autres partenaires (institut de l'élevage, ...) chargés d'évaluer les impacts des nouvelles règles de la PAC ;
- la création d'une base de données comprenant des cas d'exploitations représentatives en vue de cette analyse d'impact réel ;
- la réalisation d'un outil de gestion prévisionnelle pour les transferts de DPB mis à disposition des groupements et services pastoraux et des chambres départementales ;
- la rédaction et la diffusion de notes d'information : exemple « Réforme de la PAC 2015 - 2020 : Conséquences sur les estives collectives et points de vigilance ».

Compte tenu de l'actualité de cette année 2015, les travaux n'ont pas progressé sur les stratégies de valorisation des produits.

AE2 : Promotion et émergence des projets agro-environnementaux de territoires, des exploitations pastorales et des groupements pastoraux.

Les tâches prévues par le CERPAM se sont poursuivies en 2015 comme prévu :

- accompagner l'émergence des projets de territoires impliquant le pastoralisme dans les actions de conservation de la biodiversité en zone massif de PACA : projets agro-environnementaux et climatiques (PAEC). 17 PAEC ont été mis en œuvre ;
- accompagner le suivi des PAEC. Le CERPAM est également opérateur du PAEC « Territoires pastoraux des Alpes du Sud et des Collines méditerranéennes » ;
- accompagner l'émergence de dossiers de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) dans les exploitations et groupements pastoraux ;
- capitaliser les expériences, notamment en organisant une journée technique régionale le 1^{er} octobre 2015 (une centaine de participants).

L'animation collective par le CERPAM complète la mise en œuvre de la mesure 10 (Favoriser les pratiques agroenvironnementales) du programme de développement rural (PDR) PACA financé par le FEADER.

2.3.5. Gestion financière du programme 2015

Le tableau suivant présente la comparaison entre le budget prévisionnel et le compte rendu financier :

	Prévu	Réalisé	Ecart	En %
Coût total (€)	140 728	149 133	8 405	+ 5,97 %
Subvention CASDAR demandée (€) dont AE1 dont AE2	79 163 72 038 7 125	79 163 72 038 7 125	0 0 0	
Taux de subvention CASDAR	56,25 %	53,08 %		
Subvention CASDAR subdélégée (€) dont AE1 dont AE2	79 163 72 038 7 125	79 163 72 038 7 125	0 0 0	
Nombre d'ETP	1,30	1,34	+ 0,04	+ 3,08 %
dont CDA	0,40	0,40	0	
dont SUACI	0,50	0,54	+ 0,04	+ 8,00 %
Dont CERPAM	0,40	0,40	0	

La comparaison des moyens humains et financiers mis en œuvre avec ceux qui étaient prévus révèle un écart dû au SUACI. Cette structure a connu une évolution dans ses missions (transfert de son activité de recherche-développement à un autre organisme) dans sa gouvernance et dans ses personnels (deux salariées).

Le temps de travail des trois personnes affectées au programme (cf. la liste nominative dans le projet et le compte rendu) est enregistré selon les procédures en vigueur dans leurs structures respectives (logiciel LGA développé par l'APCA pour la CDA 05, logiciel propre pour le SUACI, dispositif propre au CERPAM proche du logiciel LGA).

Les charges indirectes affectées au programme sont déterminées selon la méthode de calcul et d'imputation développée par l'APCA.

2.3.6. Conclusion pour les Alpes

La particularité de l'année 2015, première année de mise en place de la nouvelle PAC explique que tous les travaux envisagés n'ont pas pu être menés à bien. Il n'en reste pas moins que globalement l'exécution est conforme aux engagements prévisionnels.

Toutefois, la lacune de ce programme tient à l'absence de lien entre les deux AE, alors que les partenaires entretiennent par ailleurs des relations pour d'autres projets, tel que celui intitulé « Innover collectivement pour mieux soutenir l'agro-pastoralisme comme économie territorialisée en montagne », dans le cadre du programme spécifique du réseau rural national.

2.4. Massif des Pyrénées

2.4.1. Caractéristiques générales et structuration du programme audité

Le programme 2015 de développement agricole et rural du massif des Pyrénées s'articule autour de trois orientations stratégiques majeures :

- augmenter l'autonomie et améliorer la compétitivité des agriculteurs et des exploitations en termes économiques et environnementaux ;
- promouvoir la diversité des modèles agricoles et des systèmes d'exploitation ;
- améliorer les capacités d'anticipation et de pilotage stratégique des agriculteurs et des acteurs des territoires.

Il s'inscrit dans le programme de massif pluriannuel 2014 - 2020. Il met en œuvre des actions à caractère supra régional et vient en complément des programmes régionaux de développement agricole et rural en permettant la conduite d'actions concertées sur un territoire pertinent.

Dans ce cadre, la chambre régionale d'agriculture d'Occitanie octroie l'intégralité de la subvention du CASDAR de 49 651 € à l'Association des chambres d'agriculture des Pyrénées (ACAP) pour la réalisation de l'action :

« Assurer le renouvellement des exploitations agricoles par l'accompagnement des stratégies de valorisations collectives économiques et territoriales des spécificités montagne ».

2.4.2. Avis requis sur le programme de massif

2.4.2.1. Avis du comité scientifique de l'APCA

S'agissant des Pyrénées, le comité scientifique des 27 et 28 février 2014 estime que « le programme marque un recentrage par rapport à la programmation précédente. L'objectif sur la dimension économique du programme est pertinent. La dimension environnementale étant forte par nature sur le territoire, le premier enjeu est bien de maintenir les exploitations pour éviter la déprise. » Il souligne la pertinence d'une gouvernance du programme basée sur le renforcement du rôle de l'ACAP.

Cependant, le comité scientifique « aurait aimé connaître les résultats de l'auto-évaluation réalisée pour comprendre le repositionnement effectué pour la nouvelle programmation. Il regrette que le programme n'explicite pas mieux les données de la double performance. »

Le comité souligne « que le travail prévu apparaît plus tourné vers la production de connaissances, que vers la production de ressources opérationnelles pour l'action, il invite les chambres à faire progresser le programme sur ce point. Il note que l'intitulé de l'action élémentaire (AE) « Politiques publiques, adaptation et renouvellement des systèmes d'exploitation et des stratégies de valorisations collectives (territoriales et économiques) » est formulé sans aucun verbe d'action ; il semblerait judicieux de reformuler l'intitulé de cette AE pour mieux faire apparaître les productions opérationnelles attendues pour l'action. »

2.4.2.2. Avis du COREDEF

En l'absence de consultation du COREDEF, le bureau de l'ACAP a validé le programme prévisionnel 2015 le 1er décembre 2014 et le compte rendu le 19 avril 2016.

2.4.2.3. Avis du commissariat de massif

Le programme du massif des Pyrénées a reçu un avis favorable de la part du commissaire de massif. Cet avis souligne la cohérence du programme avec la convention de massif mais ne porte aucun regard sur la forme et l'éligibilité des activités programmées au CASDAR.

La convention interrégionale du massif des Pyrénées a été signée le 25 novembre 2015 par le préfet de massif et les présidents des trois régions concernées. Elle fixe le cadre d'intervention pour 5 années des 3 axes stratégiques du schéma de massif des Pyrénées approuvé fin 2013.

- renforcer l'attractivité grâce à la valorisation de ses ressources ;
- préserver et valoriser ses atouts patrimoniaux ;
- valoriser sa situation charnière et transfrontalière.

Une convention particulière définit le cadre de mobilisation des crédits du ministère en charge de l'agriculture au profit du plan de soutien de l'élevage du massif des Pyrénées (PSEM 2014 - 2020) et précise les modalités d'intervention de l'État : au titre du FNADT (programme 112) et du ministère en charge de l'agriculture (programme 154). L'effet levier européen est également recherché notamment sur le FEADER sur les mesures pastorales des programmes de développement rural (PDR) des trois régions.

Les actions relevant de la convention de massif se déclinent en 12 mesures regroupées en 4 objectifs thématiques. L'agriculture pyrénéenne y est présente au travers des mesures suivantes :

Mesure 1 A : réalisation de cabanes pastorales ;

Mesure 2.B : soutenir le pastoralisme collectif ;

Mesure 2.C : structurer la filière agricole et le secteur agroalimentaire ;

Mesure 4.A : promouvoir les produits agricoles pyrénéens.

2.4.3. Gestion du programme 2015

La chambre régionale d'agriculture (CRA) d'Occitanie est le porteur officiel du programme. C'est elle qui a passé la convention avec le ministère en date du 22 septembre 2015. Après dissolution du service d'utilité agricole (SUA), elle a délégué la totalité du programme à un réalisateur unique : l'association des chambres d'agriculture des Pyrénées (ACAP), association régie par la loi de 1901 qui rassemble les deux chambres régionales et les six chambres départementales d'agriculture concernées.

Au sein de l'ACAP, les orientations stratégiques sont arrêtées par les représentants des huit chambres membres de l'association. Ils veillent à la cohérence avec le projet stratégique de la structure et avec les autres programmes engagés chaque année. Ces réunions se tiennent une fois tous les deux mois et font l'objet de comptes-rendus écrits, avec relevé de décisions.

Émanation du bureau de l'ACAP élargie au commissariat de massif, aux directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), aux conseils régionaux et aux conseils départementaux, le comité d'orientation « économie agricole et territoire » :

- veille à la coordination du projet et des partenaires forces vives du massif Pyrénées ;
- assure l'adéquation entre la mise en œuvre de ce programme et les attentes exprimées par les partenaires pyrénéens ;
- s'approprie les résultats afin de contribuer à l'émergence de projets structurants pour le massif des Pyrénées ;

- mène une réflexion prospective sur l'articulation de cette action avec les autres programmes de massif définis dans le cadre de la stratégie agricole en montagne.

Deux chargées de missions, salariées de l'ACAP et disposant de fiches descriptives de poste très précises, mettent en œuvre les stratégies ainsi définies par les instances professionnelles.

Par une convention, la chambre départementale de l'Ariège met à disposition de l'ACAP des moyens techniques pour assurer la gestion administrative et financière, la comptabilité et le secrétariat de l'ACAP.

Pour ce qui concerne le programme de massif 2015, une convention particulière lie la CRA et l'ACAP. L'ACAP s'engage à réaliser en 2015 la totalité des actions du programme de massif. La CRA lui reverse la totalité des fonds CASDAR.

Les relations entre la DGPE et la CRA d'une part et la CRA et l'ACAP d'autre part n'appellent pas de remarque particulière.

2.4.4. Exécution du programme 2015

Les travaux ont été réalisés conformément au prévisionnel. Ils concernent essentiellement les thématiques du pastoralisme (animation, gardiennage, prédatation) et l'observation économique au travers d'un «Observatoire dynamique de l'agriculture des Pyrénées» (ODAPY), thématique phare de ce programme. L'ODAPY permet de retraiter dans le périmètre du massif les statistiques agricoles.

Ces actions sont valorisées par des livrables de qualité visibles sur le site internet de l'ACAP parmi de très nombreuses documentations.

Pour l'année 2015, à partir des données statistiques du recensement général agricole de 2010, l'ACAP a produit plusieurs notes techniques :

- typologies des systèmes transhumants ;
- typologies des systèmes transhumants (commercialisation) ;
- les systèmes transhumants ;
- indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) et critère d'âge ;
- ICHN et cultures végétales ;
- ICHN et critère d'hivernage ;
- options de gestion des droits à paiement de base.

2.4.5. Gestion financière du programme 2015

Le tableau suivant présente la comparaison entre le budget prévisionnel et le compte rendu financier :

	Prévu	Réalisé	Ecart	En %
Coût total (en €)	62 674	78 832	+ 16 158	+ 25,8 %
Subvention CASDAR	49 651	49 651	0	0
Taux de subvention CASDAR	79,2 %	63 %		
Subvention subdélégée	49 651	49 651	0	0
Nombre d'ETP	1,10	1,12	+ 0,02	+ 1,8 %

Pour la globalité du programme, la comparaison des moyens humains mis en œuvre avec ceux qui étaient prévus révèle peu d'écart. Par contre, le coût global a augmenté d'environ 25 %, notamment sur deux postes : salaires et dépenses indirectes. Cette hausse a été prise en charge par l'ACAP.

L'écart sur les salaires résulte d'une revalorisation des rémunérations des salariées de l'ACAP.

L'augmentation de la part des charges indirectes résulte de l'application de la méthode de calcul des chambres d'agriculture alors que le prévisionnel a été établi selon une méthode propre à l'ACAP.

Le compte rendu précise bien la liste nominative des personnels ainsi que le temps de travail exprimé en ETP que chacun a consacré au projet. L'enregistrement du temps de travail des agents a été effectué en 2015 à l'aide des outils développés par l'APCA.

Les charges indirectes affectées au programme sont déterminées selon la méthode de calcul et d'imputation développée par l'APCA. Le ratio dépenses indirectes affectées / dépenses directes du programme s'élève à 26,88 %. Il se situe en dessous de l'objectif national « inférieur à 40 % ».

Le ratio ETP affectés au programme / nombre d'agents est de 0,56 (1,12/2). Il remplit le critère national « supérieur à 0,4 ».

2.4.6. Conclusion pour le massif des Pyrénées

La conduite de ce programme en 2015 par la chambre régionale d'agriculture d'Occitanie et ses partenaires est satisfaisante.

L'exécution de ce programme est conforme aux prévisions annoncées. Un dépassement du coût initial est noté. La gestion financière est conforme aux règles applicables pour ce type de subvention CASDAR.

2.5. Massif du Jura

2.5.1. Caractéristiques générales et structuration du programme audité

Le programme 2015 de développement agricole et rural du massif du Jura est constitué d'une seule action élémentaire : optimisation de l'utilisation du potentiel existant des prairies permanentes et des surfaces pastorales du massif du Jura pour renforcer l'autonomie des systèmes de production. L'objectif de ce programme est de travailler collectivement à l'échelle du massif sur la création d'outils opérationnels visant à sécuriser les systèmes herbagers. Cette boîte à outils sera mise à disposition des éleveurs et des conseillers et apportera :

- des éléments de diagnostic mettant en évidence des dysfonctionnements du sol et des dégradations floristiques au niveau des prairies permanentes ;
- des préconisations d'intervention au niveau parcellaire et à l'échelle du système basées sur des références issues d'expérimentations et de pratiques exemplaires.

Il s'inscrit dans le programme pluriannuel 2014 - 2020 de ce massif. Il s'agit d'un document adressé dans sa version définitive par la chambre régionale d'agriculture (CRA) de Franche-Comté à la DGPE le 23 juin 2014. Il est en cohérence avec les orientations de la profession agricole et les plans régionaux d'agriculture durable (PRAD) des deux régions concernées par le massif du Jura : Franche-Comté et Rhône-Alpes. Au niveau de la profession, ce programme a été initié et approuvé par l'Association Régionale de Développement Agricole et Rural du Massif du Jura (ARDAR). Il s'agit d'une association type loi de 1901 regroupant l'ensemble des partenaires professionnels agricoles à l'échelle du massif et siégeant au sein du comité de massif. La thématique essentielle de ce programme est le renforcement de l'autonomie des exploitations en optimisant l'utilisation des ressources herbagères tout en veillant à concilier performance économique et environnementale.

Ce programme de massif est également en cohérence avec la convention interrégionale du Massif du Jura 2015 – 2020, notamment son axe II qui vise à accompagner la valorisation économique des ressources naturelles et des compétences reconnues dans le massif.

2.5.2. Avis requis sur le programme de massif

2.5.2.1. Avis du comité scientifique de l'APCA

Concernant le massif du Jura, le comité scientifique des 27 et 28 février 2014 a relevé les points forts suivants : « Le programme est bien ciblé sur la problématique jurassienne et sur la double performance. L'action est bien décrite avec, en particulier, un effort de clarification des indicateurs de réalisation (ce qui était un gros manque de la programmation précédente). »

Par contre, le comité scientifique « s'interroge fortement sur l'intérêt de la conception d'un outil de diagnostic et d'analyse des systèmes d'exploitation et des parcelles en prairies permanentes spécifique au Jura, alors qu'il existe sans doute des ressources équivalentes dans d'autres régions herbagères. Pour favoriser la connaissance des outils existants, il serait opportun de développer des liens avec les instituts techniques, la recherche et l'enseignement agricole, qui sont semble-t-il actuellement insuffisants.

L'action a essentiellement une dimension technique au détriment de la dimension valorisation économique. »

2.5.2.2. Avis du COREDEF

Pour le massif du Jura, le comité d'orientation « recherche, développement, formation, innovation » (COREDEFI) Franche-Comté a approuvé le programme 2014 - 2020 le 18 décembre 2013 et le programme prévisionnel 2015 le 12 décembre 2014.

Le COREDEF Bourgogne-Franche-Comté a approuvé la réalisation du programme 2015 le 8 juin 2016.

2.5.2.3. Avis du commissariat de massif

Par courrier du 29 juillet 2014, le commissariat de massif a adressé le dossier de programmation 2014 - 2020 à la DGPE avec un « vu et transmis », sans émettre d'avis formel. Il a fait de même, par courrier du 8 janvier 2015, pour le dossier relatif au programme 2015.

Par courriel en date du 23 février 2017, le commissariat de massif a validé la réalisation 2015 de ce programme.

2.5.3. Gestion du programme 2015

La CRA de Franche-Comté est le porteur officiel du programme. La convention a été notifiée à cette dernière par le ministère le 18 septembre 2015 pour une subvention au titre du CASDAR de 36 158 €. Pour réaliser certaines actions de ce programme, la CRA de Franche-Comté est associée à quatre organismes partenaires :

- la chambre départementale d'agriculture de l'Ain ;
- la chambre interdépartementale d'agriculture du Doubs et du Territoire de Belfort ;
- la chambre départementale d'agriculture du Jura ;
- le groupe régional agronomie pédologie environnement (GRAPE).

En février 2015, le GRAPE a intégré la chambre régionale d'agriculture. Ses agents ont été repris par la CRA et leurs activités maintenues à l'identique. Un avenant à la convention a été signé le 18 novembre 2015 pour prendre en compte la suppression d'un partenaire et la redistribution de l'enveloppe CASDAR.

Des conventions particulières lient la CRA et les trois chambres. Elles fixent notamment les actions que chaque partenaire doit réaliser et la partie du montant maximum de la subvention CASDAR qui lui sera reversée.

La CRA pilote ce projet et en réalise une partie. La responsable de la coordination du programme de massif est également responsable de la coordination du PRDAR Franche-Comté. Le chef de projet dispose d'une lettre de mission très précise. Enfin, la CRA réunit régulièrement les chargés de mission PRDAR et massifs des chambres départementales. Le suivi de ce programme par les professionnels se fait au sein du COREDEF.

Les relations entre la DGPE d'une part et la CRA Franche-Comté d'autre part n'appellent pas de remarque particulière.

2.5.4. Exécution du programme 2015

L'intégration du GRAPE, partenaire initial, au sein de la CRA Franche-Comté au début de l'année 2015 n'a pas eu de conséquence sur la réalisation du programme. Les travaux ont été réalisés conformément au prévisionnel. Il y a eu quelques petits écarts bien justifiés, notamment des lancements tardifs de certaines expérimentations.

Les réalisations majeures de 2015, ainsi que les livrables associés, sont :

- la création d'une méthode permettant de diagnostiquer une situation prairiale
 - constitution d'un comité de pilotage ;
 - mise au point d'une méthodologie d'approche globale de la gestion des surfaces en prairies permanentes ;
 - mise au point d'une méthode d'analyse de la fertilité physique du sol ;
 - méthodes testées dans 4 exploitations agricoles.
- l'identification et les expérimentations de techniques d'amélioration des prairies permanentes préservant biologie des sols et biodiversité
 - mise au point des protocoles d'expérimentation accompagnés d'un travail avec un constructeur de herse de prairies ;
 - mise en place et démarrage des expérimentations sur 3 sites dans le Doubs et le Jura.
- le renforcement et la préservation des prairies permanentes existantes à travers la reconquête des espaces pastoraux
 - élaboration des questionnaires et sélection des sites du Jura (2), de l'Ain (4) et du Doubs (2) ;
 - mise au point des fiches interventions/espèces/financements.

2.5.5. Gestion financière du programme 2015

Le tableau suivant présente la comparaison entre le budget prévisionnel et le compte rendu financier :

	Prévu	Réalisé	Ecart	En %
Coût total (€)	66 006	71 500	+ 5 494	+ 8,3 %
Subvention CASDAR demandée (€)	36 158	36 158	0	
Taux de subvention CASDAR	55 %	51 %		
Subvention CASDAR subdélégée (€)	19 446	15 486	- 3 960	- 20,4 %
Nombre d'ETP	0,82	0,79	- 0,03	- 3,7 %

Pour la globalité du programme, la comparaison des moyens humains et financiers mis en œuvre avec ceux qui étaient prévus révèle peu d'écarts, si ce n'est une petite augmentation du coût total.

En raison de l'intégration du GRAPE dans la CRA, la part de la subvention CASDAR (3 960 €) qui lui était destinée a été conservée par la CRA.

Le compte rendu précise bien la liste nominative des personnels ainsi que le temps de travail exprimé en ETP que chacun a consacré au projet. L'enregistrement du temps de travail des agents a été effectué en 2015 à l'aide du logiciel LGA (logiciel de gestion des activités) développé par l'APCA.

Les charges indirectes affectées au programme sont déterminées selon la méthode de calcul et d'imputation développée par l'APCA. Le ratio dépenses indirectes / dépenses directes du programme s'élève à 37,57 %. Il se situe en dessous de l'objectif national « inférieur à 40 % ».

Le ratio ETP affectés au programme / nombre d'agents est de 0,16 (0,79/5). Il ne remplit pas le critère national « supérieur à 0,4 ». Cet objectif est difficilement atteignable pour les petits programmes dont les actions sont ventilées sur de nombreux agents. Par conséquent, la DGPE accepte de manière dérogatoire cet écart pour les programmes de massif.

2.5.6. Conclusion pour le massif du Jura

La conduite de ce programme en 2015 par la chambre régionale d'agriculture de Franche-Comté et ses partenaires est satisfaisante.

L'exécution de ce programme est conforme aux prévisions annoncées. Un léger dépassement du coût initial est noté. La gestion financière est conforme aux règles applicables pour ce type de subvention CASDAR.

3. CONSEIL SUR L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF

3.1. Contexte et enjeux

3.1.1. Caractéristiques de l'agriculture de montagne

Avec 82 000 exploitations agricoles en 2010¹, la zone de montagne représente 16,6 % des exploitations de la France métropolitaine. Si le nombre d'exploitations métropolitaines a diminué en moyenne de 3,3 % par an entre 1988 et 2010, cette baisse n'est que 2,9 % pour la montagne. En 2010, 22 % des agriculteurs ont moins de 40 ans en montagne contre 19 % en plaine. De même, la proportion d'installations aidées est plus importante en montagne (16 % contre 12%).

L'agriculture de montagne est dominée par l'élevage. Plus des deux tiers des exploitations sont spécialisées en systèmes d'élevage herbivore (30 % en plaine). Les systèmes bovins-lait ou bovins-viande ou ovins représentent plus de la moitié. 13 % des exploitations d'élevage de montagne utilisent des pacages collectifs, surtout des alpages ou estives. Ce type d'agriculture joue plus qu'en plaine les cartes des signes officiels de qualité, du biologique, de la transformation à la ferme et des circuits courts. Le revenu moyen des exploitations de montagne est sensiblement plus faible que le revenu moyen national (revenu courant avant impôt en 2013² : 25 926 € contre 36 290). Le montant des aides du second pilier de la PAC y est en revanche beaucoup plus important (12 063 € contre 3 143 en moyenne nationale en 2013).

Mais l'agriculture de montagne française est aussi marquée par une forte diversité liée à ses différents massifs.

Nombre d'exploitations en 2010	Massif central	Alpes	Pyrénées	Jura
	46 000	15 000	10 000	3 000

Le Massif central regroupe plus de la moitié des exploitations de montagne. Les surfaces fourragères représentent 91 % de la surface agricole utilisée (SAU) du massif. L'élevage sur prairies à caractère extensif domine. Près du tiers des exploitations est spécialisé en systèmes bovins allaitants qui se sont développés. Le nord du massif regroupe la moitié des vaches laitières et la moitié des vaches nourrices élevées en montagne. Si l'élevage bovin domine aussi dans le sud du massif, les brebis laitières y tiennent une place importante et en augmentation.

Dans les Alpes, où la pluriactivité des exploitants est plus forte que dans la moyenne de la montagne, à peine la moitié des exploitations est spécialisée en systèmes d'élevage herbivore. Le quart de celles-ci utilisent des pacages collectifs. On trouve également des grandes cultures, de l'arboriculture et de la viticulture. Plus encore que dans le Massif central, des différences marquées

1 Etude ISRTEA avec le concours du SSP « L'agriculture en montagne » juillet 2015

2 Source : réseau d'information comptable et agricole (RICA)

existent entre les parties nord et sud du massif. Les Alpes du nord se présentent comme une montagne à vaches laitières notamment pour la production de fromage sous signe de qualité. Les Alpes du sud ont un caractère pastoral et extensif très marqué avec une prédominance de l'élevage ovin.

Dans les Pyrénées, les surfaces gérées par des structures collectives sont importantes. Elles sont supérieures aux surfaces agricoles utilisées par les exploitations à titre individuel. L'élevage bovin domine avec un élevage allaitant qui a relativement peu évolué, au contraire du cheptel de brebis laitières qui a progressé.

Le massif du Jura se caractérise par des exploitations d'élevage de grande dimension par rapport à l'ensemble de la montagne. L'élevage bovin prédomine avec une production laitière valorisée en fromages de qualité certifiée.

3.1.2. Politiques en faveur de la montagne

Depuis les années 1970, la France conduit une politique en faveur de l'agriculture de montagne. La loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi Montagne », constitue le principal cadre législatif spécifiquement destiné à ces territoires. L'article 2 modifié en dernier lieu par la loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016 dispose que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, dans le cadre de leurs compétences respectives, promeuvent auprès de l'Union européenne et des instances internationales concernées la reconnaissance du développement équitable et durable de la montagne comme un enjeu majeur.

S'agissant de l'agriculture, l'article 18 précise : « Dans le cadre de la politique nationale de la montagne, les soutiens spécifiques à l'agriculture de montagne ont pour objectif de compenser les handicaps naturels de la montagne. Ces mesures comprennent, d'une part, une aide directe au revenu bénéficiant à tout exploitant agricole en montagne et proportionnée au handicap objectif et permanent qu'il subit et, d'autre part, l'accompagnement apporté aux constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et aux outils de production et de transformation. Les soutiens spécifiques à l'agriculture de montagne sont mis en œuvre dans le cadre d'une approche territoriale garantissant le développement économique, reconnaissant les diverses formes d'organisation collective agricole et pastorale et assurant le maintien d'une population active sur ces territoires. »

Ainsi, les politiques publiques nationales et européennes comportent de nombreux volets, dont :

- prendre en compte des handicaps naturels de l'agriculture en compensant les surcoûts générés et en soutenant le revenu des exploitants (hausse de l'ICHN, convergence des DPB...) ;
- favoriser l'élevage et le pastoralisme ;
- conforter les fonctions environnementale et paysagère de l'activité agricole en montagne (maintien d'espaces ouverts nécessaire pour d'autres activités, lutte contre les incendies, les avalanches, préservation de la biodiversité,...) ;
- faciliter la pluriactivité et l'installation des jeunes ;
- protéger les troupeaux des attaques des prédateurs (loup, ours).

3.1.3. Acteurs intervenant dans ces politiques

Plusieurs services de l'État sont impliqués dans ces politiques, dont les ministères chargés de l'agriculture, de l'environnement et du développement des territoires. Pour accompagner leur mise en œuvre, la loi « Montagne » a institué, pour chaque massif, la fonction de préfet « coordonnateur de massif » et celle de commissaire à l'aménagement, au développement et à la protection du massif. Les commissaires et leurs équipes forment les commissariats de massif qui constituent des relais dans les territoires du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

La même loi a également mis en place des comités de massif qui réunissent de très nombreux intervenants : élus des différentes collectivités territoriales concernées (régions, départements, communes...), acteurs économiques, dont les chambres d'agriculture, organismes et associations qui participent à la vie collective du massif ou agissent dans le domaine de l'environnement (parcs nationaux et naturels régionaux...).

Les leviers financiers sont multiples :

- Etat : programmes 112 (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire - FNADT géré par le CGET) ; 154 (MAA, 149 depuis le 1^{er} janvier 2017) ; 775 et 776 (CASDAR) ; MTES ; agences de l'eau... ;
- Collectivités territoriales, essentiellement les régions (programmes de développement rural notamment) ;
- Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) qui intervient dans le cadre de la politique de développement rural (second pilier de la politique agricole commune).

Le tableau des pages 31 à 33 récapitule les actions subventionnées par le CASDAR dans les quatre massifs. La mission confirme que plusieurs structures spécifiques de massif conduisent des actions permettant d'améliorer la connaissance des systèmes d'exploitation et des filières dans ces territoires particuliers et de renforcer le développement de cette agriculture atypique. Les organismes concernés (SIDAM, SUACI, CERPAM, ACAP, ARDAR) sont de petite taille, dynamiques et légitimes dans les massifs. Spécialisés sur les problématiques de massif, ils ont surtout pour cibles de leur diffusion les conseillers des chambres départementales d'agriculture ou encore les acteurs pastoraux, services ou groupements. Les actions de développement mises en œuvre par le réseau des chambres d'agriculture concourent aux objectifs de la politique de la montagne déclinée dans les massifs en fonction de leurs spécificités.

Les structures de massif collaborent d'ailleurs avec les commissariats de massif, en cohérence avec les stratégies agricoles et les projets qui sont déposés dans ce cadre. Le tableau récapitulatif reprend également des exemples d'autres financements, notamment dans le cadre des conventions interrégionales de massif.

Considérant que les financements CASDAR complémentaires d'autres subventions sont utiles pour le développement de l'agriculture de montagne dans chaque massif, la mission regrette la faiblesse de la coordination entre les structures des différents massifs. Les échanges de bonnes pratiques sur différents sujets permettraient en effet d'accroître les synergies et l'effet levier des financements CASDAR pour la montagne. Plusieurs massifs ont mis en place des observatoires

économiques pour caractériser les systèmes d'exploitation. Il convient de veiller à l'harmonisation des outils méthodologiques pour la collecte et l'exploitation d'informations afin que les pouvoirs publics disposent de bases de données comparables permettant notamment de connaître dans chaque massif les impacts des mesures prises et d'avoir ainsi des éléments d'aide à la décision efficaces. Le dispositif INOSYS développé par le réseau des chambres d'agriculture sert déjà de référence dans de nombreux projets et peut être mobilisé encore plus pour l'agriculture de montagne.

R3. Recommandation adressée à l'APCA

Développer la mise en réseau entre les différentes structures de massif, notamment pour renforcer et coordonner les observatoires économiques.

Tableau récapitulatif

	Massif central	Alpes	Pyrénées	Jura
Actions financées par la subvention CASDAR	<p>De 2010 à 2013 : développer des productions laitières de qualité ; développer l'agriculture biologique et organiser ses filières ; élaborer des références systèmes et des bases de données et les valoriser pour l'aide à la décision.</p> <p>2014 et 2015 : développer et mieux répartir la valeur économique et environnementale des productions du Massif central (systèmes herbagers).</p>	<p>De 2010 à 2013 : analyser l'agriculture alpine et les résultats économiques des exploitations ; analyser l'impact des réformes de la PAC sur l'agriculture alpine ; accompagner les projets de territoires impliquant le pastoralisme.</p> <p>2014 et 2015 : analyser les conséquences de la nouvelle PAC sur les systèmes alpins ; accompagner les projets de territoires impliquant le pastoralisme.</p>	<p>De 2010 à 2013 : prise en compte de la diversité des systèmes d'exploitation dans les futures politiques et dans les modalités de conseil aux entreprises ; dynamique agricole dans les territoires à travers le suivi de projets de dynamisation de l'installation ou de diagnostics territoriaux menés dans des territoires en déprise.</p> <p>2014 et 2015 : assurer le renouvellement des exploitations agricoles par l'accompagnement des stratégies de valorisations collectives économiques et territoriales des spécificités montagne.</p>	<p>De 2010 à 2013 : concevoir et accompagner la mise en place de systèmes de productions et d'exploitations agricoles durables adaptés à des enjeux environnementaux de territoires.</p> <p>2014 et 2015 : optimisation de l'utilisation du potentiel existant des prairies permanentes et des surfaces pastorales du massif du Jura pour renforcer l'autonomie des systèmes de production.</p>

Subvention CASDAR : bénéficiaires et montants	<p>La totalité de la subvention est reversée à un bénéficiaire unique : OIER SIDAM.</p> <table border="1"> <tr><td>2010 : 102 000 €</td><td>2010 : 81 000 €</td><td>2010 : 50 800</td><td>2010 : 37 000 €</td></tr> <tr><td>2011 : 98 700 €</td><td>2011 : 78 380 €</td><td>2011 : 49 160</td><td>2011 : 35 800 €</td></tr> <tr><td>2012 : 99 687 €</td><td>2012 : 79 163 €</td><td>2012 : 49 651</td><td>2012 : 36 158 €</td></tr> <tr><td>2013 : 99 687 €</td><td>2013 : 79 163 €</td><td>2013 : 49 651</td><td>2013 : 36 158 €</td></tr> <tr><td>2014 : 99 687 €</td><td>2014 : 79 163 €</td><td>2014 : 49 651</td><td>2014 : 36 158 €</td></tr> <tr><td>2015 : 99 687 €</td><td>2015 : 79 163 €</td><td>2015 : 49 651</td><td>2015 : 36 258 €</td></tr> </table>	2010 : 102 000 €	2010 : 81 000 €	2010 : 50 800	2010 : 37 000 €	2011 : 98 700 €	2011 : 78 380 €	2011 : 49 160	2011 : 35 800 €	2012 : 99 687 €	2012 : 79 163 €	2012 : 49 651	2012 : 36 158 €	2013 : 99 687 €	2013 : 79 163 €	2013 : 49 651	2013 : 36 158 €	2014 : 99 687 €	2014 : 79 163 €	2014 : 49 651	2014 : 36 158 €	2015 : 99 687 €	2015 : 79 163 €	2015 : 49 651	2015 : 36 258 €	<p>La totalité de la subvention est partagée entre CDA 05, SUACI Montagn'Alpes et CERPAM.</p>	<p>Le bénéficiaire final est l'Association des chambres d'agriculture des Pyrénées (ACAP).</p>	<p>Les bénéficiaires sont la CRA Franche-Comté et les chambres 01, 39 et 25-90.</p>
2010 : 102 000 €	2010 : 81 000 €	2010 : 50 800	2010 : 37 000 €																									
2011 : 98 700 €	2011 : 78 380 €	2011 : 49 160	2011 : 35 800 €																									
2012 : 99 687 €	2012 : 79 163 €	2012 : 49 651	2012 : 36 158 €																									
2013 : 99 687 €	2013 : 79 163 €	2013 : 49 651	2013 : 36 158 €																									
2014 : 99 687 €	2014 : 79 163 €	2014 : 49 651	2014 : 36 158 €																									
2015 : 99 687 €	2015 : 79 163 €	2015 : 49 651	2015 : 36 258 €																									
Stratégie agricole de massif Forme du projet et gouvernance	<p>Le projet agricole est intégré à la convention interrégionale du Massif central. Le comité de programmation examine les projets déposés.</p>	<p>La stratégie agricole a été validée par la commission permanente du massif des Alpes. Le groupe « agriculture » du massif comprenant l'ensemble des partenaires institutionnels à l'exception de l'aval se réunit régulièrement.</p>	<p>La stratégie agricole est intégrée à la convention interrégionale de massif. Le comité de programmation examine les projets déposés.</p>	<p>Le projet agricole se retrouve dans l'axe 2 de la convention interrégionale de massif. Le comité de programmation examine les projets déposés.</p>																								

Actions financées par les conventions interrégionales de massif	<p>Convention particulière à la convention de massif pour 2015 - 2020 : 6,6 M€ pour le MAA (4,8 pgm 154 et 1,8 pgm 776) et 6,6 M€ pour les régions, soit en moyenne 1,1 M€ par an pour le MAA.</p> <p>Gestion sous forme d'appels à projets</p> <p>Principales actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> valorisation de l'herbe promotion des produits de montagne adaptation des pratiques au changement climatique 	<p>Convention interrégionale du massif des Alpes 2015 - 2020 : maquette financière de l'axe 2 : total 44,1M€ dont 14 Etat (FNADT pgm 112)</p>	<p>Convention interrégionale du massif des Pyrénées 2015 – 2020.</p> <p>Une convention particulière définit le cadre de mobilisation des crédits du MAA au profit du plan de soutien pour l'élevage du massif des Pyrénées (PSEM 2014 - 2020) et précise les modalités d'intervention du MAA (pgm 154 : 8,28M€)</p>	<p>Convention interrégionale du massif du Jura 2015 – 2020 : maquette financière de l'axe 2 : total 12,3M€ dont 6,1 Etat (FNADT pgm 112)</p>
<p>Autres financements</p> <p>Types d'actions et montants.</p>		<p>Appel à projets au titre du programme spécifique du réseau rural national « agro-pastoralisme »</p> <p>Aides Etat 22 377 € (pgm 154 et 112 pour moitié)</p> <p>FEADER : 25 234 €.</p>		

3.2. Scénarios d'évolution du financement CASDAR

La mission a étudié cinq possibilités d'évolution du dispositif de financement CASDAR :

- reconduction du dispositif ;
- suppression du dispositif ;
- inclusion des programmes de massif dans les PRDAR ;
- répartition de l'enveloppe globale CASDAR « massifs » en faisant un appel à projets spécifique « agriculture de montagne »
- utilisation de l'enveloppe globale CASDAR « massifs » pour une action thématique transversale « agriculture de montagne ».

3.2.1. Reconduction du dispositif

En raison de l'intérêt des actions réalisées en faveur de l'agriculture de montagne, le dispositif pourrait être reconduit pour les massifs. Ces programmes cohérents avec les projets développés ou soutenus par les commissariats de massif permettent la mise en œuvre d'actions de développement utiles à ce type d'agriculture spécifique.

Toutefois, dans cette hypothèse, la mission recommande d'intégrer dans le prochain contrat d'objectifs qui lie le ministère à l'APCA une partie « montagne » qui précise les orientations stratégiques spécifiques au développement pour cette agriculture et ses particularités (pastoralisme, valorisation des produits issus de l'élevage de montagne,...). Les programmes de massif seraient ainsi élaborés en tenant compte des priorités décidées. La lisibilité des actions de développement en faveur des massifs en serait également accrue.

3.2.2. Suppression du dispositif

La mission s'interroge sur le fait que les CRA, signataires des conventions avec le ministère, ne soient pas toujours impliquées dans les actions.

Mais elle constate que les subventions du CASDAR subdélégues à des structures de petite taille reconnues par leurs partenaires en raison des projets collectifs qu'elles conduisent, leur permettent de développer des actions adaptées aux territoires de montagne.

3.2.3. Inclusion des programmes de massif dans les PRDAR

La mission a constaté que les programmes de massif étaient complémentaires des PRDAR établis à l'échelle régionale et qu'ils permettent des relations interrégionales sur un territoire à enjeux spécifiques. La création des nouvelles régions depuis le 1^{er} janvier 2016 a modifié les relations entre celles-ci et les structures de massif. Ainsi, la région Auvergne-Rhône-Alpes se retrouve impliquée dans trois massifs aux problématiques singulières. De même, la région Occitanie intervient sur le Massif central et les Pyrénées, massifs aux enjeux assez différents eux aussi. Cet état de fait ne plaide pas pour l'inclusion des programmes de massif dans les PRDAR, d'autant qu'il y a plusieurs PRDAR par massif.

L'argument en faveur de cette inclusion pourrait se trouver dans la diminution du coût de gestion technico/administrative des dossiers. Or, les chambres régionales signataires des conventions ne prélevent pas de frais de gestion sur les subventions subdélégues aux opérateurs.

De plus, nos interlocuteurs ont tous fait remarquer que cette inclusion présentait le risque de voir les actions spécifiques à la montagne disparaître eu égard aux budgets du réseau des chambres d'agriculture.

La comparaison des montants financiers des conventions « programmes de massif » et PRDAR montre en effet leur disproportion.

Quelques exemples de subventions 2015 (en €) :

Programmes de massif	PRDAR
Massif central : 99 687	Auvergne : 1 761 605
	Limousin : 1 171 001
Alpes : 79 163	Rhône-Alpes : 2 993 381
	PACA : 2 132 490
Pyrénées : 49 651	Midi-Pyrénées : 3 284 273
	Aquitaine : 2 726 936
Jura : 36 158	Franche-Comté : 956 323
	Bourgogne : 1 494 124

3.2.4. Appel à projets spécifique « agriculture de montagne »

L'article R 822-1 du code rural et de la pêche maritime dispose que le programme national pluriannuel de développement agricole comprend également les actions retenues dans le cadre d'appels à projets.

La mission considère qu'un appel à projets « agriculture de montagne » présente plusieurs avantages, en raison des particularités de cette politique. Les organismes qui feraient des propositions seraient véritablement responsables de leur mise en œuvre et de la bonne utilisation des fonds publics accordés. Un appel à projets spécifique « agriculture de montagne » permettrait d'accroître la lisibilité des actions de développement de l'agriculture dans les différents massifs.

Le ministère chargé de l'agriculture pourrait fixer des objectifs stratégiques et opérationnels à ces projets. Ainsi la concertation et la coordination des structures de massif entre elles pourraient être renforcées afin de développer des actions communes et des échanges de bonnes pratiques et de garantir l'absence de redondance entre les projets.

Les objectifs retenus pourraient être d'améliorer et de coordonner l'observation économique des systèmes de production des massifs et de mettre en place des projets d'accompagnement pour mieux valoriser les produits agricoles de montagne ou pour favoriser l'économie pastorale en évolution en raison du changement climatique.

3.2.5. Action thématique transversale « agriculture de montagne »

La circulaire CAB/C2013-0003 du 20 juin 2013 d'orientations relatives à la préparation du PNDAR financé par le CASDAR propose d'introduire de nouvelles modalités de mise en œuvre telles que les actions thématiques transversales pouvant prendre la forme de chantiers nationaux. L'agriculture de montagne pourrait être retenue comme problématique avec les mêmes finalités et le même contenu que l'appel à projets décrit en 3.2.4. L'intérêt de cette action thématique est de renforcer la concertation sur les objectifs et la structuration d'un plan d'action collectif.

Le chef de file pourrait être l'APCA avec les différentes structures de massif comme partenaires. Le groupe « montagne » de l'APCA se réunit déjà régulièrement avec l'ensemble des organismes concernés.

Pour élaborer cette action thématique transversale, les services du ministère pourraient utilement consulter les commissariats de massif chargés de développer des projets dans le cadre des conventions interrégionales de massif, signées par les préfets coordonnateurs de massif. Comme ils disposent souvent d'une gouvernance spécifique pour les projets en faveur de l'agriculture de montagne, ils peuvent veiller à la cohérence des actions et renforcer les synergies.

R4. Recommandation adressée à la DGPE

Remplacer le dispositif actuel par une action thématique transversale « agriculture de montagne ».

CONCLUSION

Après avoir étudié plusieurs possibilités d'évolution du dispositif, la mission recommande à la DGPE de maintenir l'aide CASDAR aux programmes de massifs en l'orientant stratégiquement grâce à la mise en œuvre d'une action thématique transversale intitulée « agriculture de montagne ». Ceci permettrait d'accroître la lisibilité des actions de développement de ce type d'agriculture spécifique dans les différents massifs, de renforcer le partenariat entre structures de massif et de s'assurer de la bonne utilisation des fonds en conformité avec les orientations préalablement définies.

Signatures des auteurs

Philippe GARO

Anne-Marie MITAUT

Alain PIERRARD

Robert TESSIER

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET

LA DÉSÉCROUVE DU CABINET

Paris, le 14 FEV. 2017

N/Réf : CI 741053

à

Monsieur Alain MOULINIER
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux (CGAAER)
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15.

Dans le cadre de la mission confiée au CGAAER par l'arrêté du 25 avril 2007 modifié le 4 octobre 2016, je vous demande de réaliser les audits de conformité de l'utilisation des crédits du Compte d'Affectation Spéciale « Développement Agricole et Rural » (CASDAR) inscrits dans le Programme de travail 2017 du CGAAER, conformément aux propositions formulées par les Directions d'Administration Centrale et aux décisions du Comité d'orientation du 30 novembre 2016 que je présidais.

Il s'agira de vérifier à la fois sur pièce et sur place, la conformité de la réalisation des actions prévues dans les programmes et projets conventionnés et de l'utilisation des crédits du CASDAR accordés aux bénéficiaires pour le financement de ces programmes et projets, après solde et paiement des subventions par les services compétents.

Vous vous attacherez à vérifier en outre, la cohérence des projets financés avec les contrats d'objectifs ainsi que la bonne articulation de ces projets entre eux.

.../...

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP – Tél : 01 49 55 49 55

Au titre du Programme National de Développement Agricole et Rural 2014-2020, seront audités :

- le Programme 2016 de l'Institut Technique de l'Agriculture Biologique ;
- le Programme 2015 de l'Organisme National de Vocation Agricole et Rural - Association Française d'Agroforesterie ;
- le Programme Régional de Développement Agricole et Rural (PRDAR) 2015 de la Chambre Régionale d'Agriculture d'Île-de-France ;
- le PRDAR 2015 de la Chambre Régionale d'Agriculture de Guyane ;
- les actions financées par le CASDAR en 2015 sur 4 programmes de massif (Alpes ; Pyrénées ; Massif central ; Jura)

Seront également audités les appels à projets suivants :

- l'appel à projet 2011 n° 1176 de l'Institut Technique et Scientifique de l'Apiculture et de la Pollinisation - Projet INTERAPI : influence des Cultures Intermédiaires Piège A Nitrate produisant du nectar et du pollen en zone de grandes cultures sur la dynamique de colonies d'abeilles domestiques hivernantes ;
- l'appel à projet 2011 n° 1122 de l'Institut de l'Elevage - Projet VARAPE : valorisation des races à faibles effectifs par les circuits courts ;
- l'appel à projet n° C-2012/08 de la Fédération Nationale des Agriculteurs Multiplicateurs de Semences - Projet DIAPOCAR : étude de diaporthe angelicae, champignon ré-émergent responsable des grillures d'ombelles en production de semences de carotte.

Vous réaliserez également la synthèse des 12 rapports élaborés en 2015 et 2016 et le suivi des recommandations adressées en janvier 2015 à l'issue de la précédente synthèse et aux Directions chargées de la gestion des crédits du CASDAR au titre des Programmes 775 et 776.

Je vous serais reconnaissante de bien vouloir désigner les membres du CGAAER nécessaires à la conduite de ces missions.



Christine AVELIN

Annexe 2 : Note de cadrage

Par lettre du 14 février 2017, la directrice de cabinet du ministre a demandé au CGAAER de réaliser des audits de conformité de l'utilisation des crédits du compte d'affectation spéciale "développement agricole et rural" (CASDAR).

La demande porte notamment sur les actions financées en 2015 sur 4 programmes de massif (Alpes ; Pyrénées ; Massif central ; Jura).

Cette mission est confiée à Philippe Garo, Anne-Marie Mitaut (coordonnatrice), Alain Pierrard et Robert Tessier. Le superviseur sera Dominique Riffard, responsable du domaine CASDAR à la 1ère section du CGAAER "mission d'inspection générale et d'audit" (MIGA).

1. Cadre de la mission

Il s'agit de vérifier la conformité de l'utilisation des crédits du CASDAR accordés aux chambres régionales d'agriculture au titre des programmes de massif conventionnés. A ce titre, l'audit vérifiera la réalité des actions financées et la conformité de cette utilisation au regard du cadre réglementaire existant et des conventions les régissant. Il conviendra également de vérifier la cohérence des projets financés avec le contrat d'objectifs des chambres d'agriculture ainsi que la bonne cohérence de ces projets entre eux. Le contrôle est réalisé sur pièces et sur place chez les bénéficiaires directs ou indirects des financements CASDAR.

La fiche d'audit précise : "Concernant les mesures des programmes de massif, au delà de l'audit de conformité de l'utilisation des crédits CASDAR, la DGPE souhaite recueillir l'avis des auditeurs sur l'intérêt de ce financement CASDAR renouvelé chaque année. En complément des travaux d'audit décrits dans le guide d'audit CASDAR, les auditeurs devront consacrer une partie de leurs travaux au recensement et à l'examen des mesures massifs financées par les fonds CASDAR sur la période 2010-2015 afin de vérifier l'effet levier du CASDAR et de proposer, s'il y a lieu, des évolutions dans le subventionnement CASDAR des programmes de massif. Pour cela, ils établiront en liaison avec la DGPE une courte note de cadrage de leur audit."

2. Objet de la mission

La mission comprend deux parties :

- un audit sur les crédits 2015, conduit conformément au manuel d'audit de la MIGA élaboré en septembre 2015 ;
- du conseil afin de fournir à la DGPE un avis sur d'une part les avantages et inconvénients du dispositif des programmes de massif et d'autre part son éventuelle évolution. Cette partie de la mission donne lieu à la présente note de cadrage.

L'Etat s'est doté d'une politique de la montagne depuis les années 1970. Pour le volet agricole, l'objectif est de soutenir l'agriculture de montagne à travers la politique européenne (les aides PAC et notamment l'indemnité compensatoire de handicaps naturels - ICHN) et une politique nationale qui peut prendre plusieurs formes (soutiens financiers et adaptation de règles juridiques au

contexte spécifique de la montagne). Cette politique vise en particulier à soutenir l'élevage, à favoriser certains modes spécifiques d'exploitation, tel que le pastoralisme, en tenant compte de la nécessaire pluriactivité des agriculteurs dans les zones de montagne.

Les crédits nationaux ont de nombreuses origines : conventions interrégionales de massif prévues par les lois "montagne", crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), du CASDAR, crédits du MAAF pour aider à la création des associations foncières autorisées pour le pastoralisme, pour la lutte contre la prédation des troupeaux...

Les crédits CASDAR sont rappelés ci-dessous et donnés en pourcentage des crédits attribués au réseau des chambres d'agriculture :

Programme 775	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Massif central	102 000	98 700	99 687	99 687	99 687	99 687
Massif des Alpes	81 000	78 380	79 163	79 163	79 163	79 163
Massif des Pyrénées	50 800	49 160	49 651	49 651	49 651	49 651
Massif du Jura	37 000	35 800	36 158	36 158	36 158	36 158
Massif Vosgien	41 600	0	0	0	0	0
Sous-total massifs	312 400	262 040	264 659	264 659	264 659	264 659
Total réseau chambres	40 815 700	39 486 490	39 982 346	40 012 227	40 450 326	40 450 325
% massifs / total	0,77	0,66	0,66	0,66	0,65	0,65

La mission s'attachera à répondre au questionnement suivant :

- Description pour la période 2010-2015 des actions de développement financées par le CASDAR dans les 4 programmes de massif examinés ;
- Etat des lieux des résultats obtenus dans le cadre de ces actions et de leur diffusion auprès des agriculteurs ;
- Cohérence des programmes de massif avec les programmes régionaux de développement agricole et rural de ces territoires (PRDAR) ;
- Articulation des mesures financées par les crédits CASDAR avec les autres mesures d'appui à l'activité économique de ces territoires qui sont financées sur d'autres crédits (FNADT, FEADER, réseau rural français...) ;
- Instances de dialogue et de régulation sur l'ensemble des aides attribuées au soutien de l'agriculture de montagne.

L'avis porté sur l'intérêt du financement annuel CASDAR permettra à la mission de proposer un ou plusieurs scénarios d'évolution de ce type de financement.

3. Eléments de méthode

La mission s'attache d'abord à recueillir et à analyser la documentation utile, notamment après avoir rencontré les bureaux compétents de la DGPE le 25 avril 2017.

Elle se propose de rencontrer dans les 4 massifs :

- les personnes compétentes du réseau des chambres d'agriculture ;
- les principaux bénéficiaires des aides du CASDAR ;
- les préfets coordonnateurs de massif ;
- les commissaires de massif ;
- les DRAAF ;
- les conseils régionaux.

Les 4 missionnés se rendront en premier lieu dans le Massif central afin de tester ensemble les questionnaires qu'ils auront préalablement élaborés. Le choix est porté sur le massif qui est le principal bénéficiaire des aides attribuées à la montagne.

Trois binômes effectueront ensuite les visites sur place dans les trois autres massifs, après avoir affiné les questionnaires au retour de leur mission commune.

4. Calendrier

Avril / mai : recueil et analyse de la documentation, préparation des questionnaires ;

Juin : déplacement dans le Massif central ;

Septembre : déplacement dans les 3 autres massifs ;

Octobre / novembre : supervision et envoi du rapport provisoire aux 4 chambres régionales auditées ;

Novembre / décembre : envoi du rapport définitif au commanditaire.

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
THURIET Thierry	DGPE/BDA	Chef de bureau	25/04/2017 01/03/2018
BOSSUAT Hervé	DGPE/BDA	Chargé de mission CASDAR	25/04/2017
MARCHAL Jacques	DGPE/BDA	Chargé de mission CASDAR	25/04/2017
BONNARD Ludovic	DGPE/BDA	Chargé de mission CASDAR	25/04/2017 01/03/2018
CHIBON Jean	DGPE/BAT	Adjoint chef de bureau	25/04/2017
DERUAZ Martin	DGPE/BAZDA	Suivi ICHN	25/04/2017
SCHWARTZ Pierre	DGPE/SDPEVT	Sous-directeur	01/03/2018
VALENTIN Christine	APCA	Secrétaire-adjointe Responsable du groupe « montagne »	10/01/2018
TROUILLIER Aurélie	APCA	Responsable « PAC et filières »	10/01/2018
VERNIERES Laëtitia	APCA	Suivi des politiques « montagne »	10/01/2018

Massif central

BERNARD Nicolas	DRAAF AURA	Chef du pôle Montagne et territoires	27/06/2017
COQUEMER Alain	CRA AURA	Directeur général	28/06/2017
VINCENT Bertrand	CRA AURA	Chargé de mission Politiques publiques agricoles	28/06/2017
BARGOIN Brigitte	CRA AURA	Comptable	28/06/2017
CORNELISSEN Tony	SIDAM	Président	28/06/2017
BONSACQUET Elsa	SIDAM	Chargée de mission	28/06/2017
GENEIX Léa	SIDAM	Chargée de mission	28/06/2017
POLVE-MONTMASSON Danièle	Préfecture 62	Préfète	29/06/2017
GOMEZ Frédérique	Commissariat de massif	Commissaire	29/06/2017
TOURNADRE Christian	Commissariat de massif	Commissaire adjoint	29/06/2017
JUILLET Vincent	Commissariat de massif	Chargé de mission Agriculture	29/06/2017

Massif des Alpes

SINOIR Michel	DRAAF AURA	Directeur	13/11/2017
BERNARD Nicolas	DRAAF AURA	Chef du pôle Montagne et territoires	13/11/2017
COQUEMER Alain	CRA AURA	Directeur général	13/11/2017
FREYCENON Robin	CRA AURA	Chef de service Etudes économiques et prospective	13/11/2017
SOLDA Francis	CERPAM	Président	14/11/2017
DIMANCHE Marc	CERPAM	Directeur	14/11/2017
RODRIGUEZ Lionel	CRA PACA	Chef du service Recherche et Développement Agricole	14/11/2017
LEGER Christophe	SUACI Montagn'Alpes	Président	14/11/2017
GUERIN Philippe	CDA Isère	Directeur général	14/11/2017
CASTEX Anne	SUACI Montagn'Alpes	Directrice	14/11/2017
BERTRAND Fanny	SUACI Montagn'Alpes	Chargée de mission PAC et pastoralisme	14/11/2017
MOTTE Pierre-Yves	CDA Hautes Alpes	Président	Téléphone 23/11/2018
GIRARD Nathalie	CDA Hautes Alpes	Chargée de mission Montagne	14/11/2017
MORDANT Nadine	Commissariat à l'aménagement, au développement et à la protection des Alpes	Commissaire	15/11/2017
DELMAS Michel	"	Commissaire adjoint	15/11/2017
CONTEAU Cédric	"	Chargé de mission	15/11/2017

Massif des Pyrénées

MIQUEL Simon	DRAAF Occitanie SRAA	Chef unité Agriculture et territoires	Visio 06/11/2017
FANGET Marie-Christine	DRAAF Occitanie SRAA	Chargée de mission massifs	Visio 06/11/2017
CARRIÉ Laurent	Préfecture Occitanie SGAR	Secrétaire général pour les affaires régionales	13/11/2017
DELMOTTE Hélène	Préfecture Occitanie SGAR	Chargée de mission aménagement, développement durable, agriculture	13/11/2017

FANGET Marie-Christine	DRAAF Occitanie SRAA	Chargée de mission massifs	13/11/2017
PUJOS Charles	Commissariat de massif	Commissaire	13/11/2017
BERNARD-COLOMBAT J-Luc	Commissariat de massif	Commissaire adjoint	13/11/2017
ROMEAS Didier	CRA Occitanie	Directeur général	14/11/2017
PLACET Christophe	CRA Occitanie		14/11/2017
MARTIN Pierre	ACAP	Président	14/11/2017
FICHOT Sarah	ACAP	Chargée de mission prospective et développement	14/11/2017

Massif du Jura

PALANDRI Nadège	DRAAF BFC SREA	Chef de service	26/09/2017
TACONET Anélise	DRAAF BFC SREA	Chef de pôle Entreprises, Filières, Agroécologie	26/09/2017
MESTRE Paul André	DRAAF BFC SREA	Chargé de mission espaces ruraux	26/09/2017
VALDENAIRE Jean-Marie	DRAAF BFC SREA	Chargé de mission biomasse et énergie	26/09/2017
DELORME Thierry	Commissariat de massif	Commissaire	27/09/2017
RENEVIER Michel	CRA BFC	Vice-Président	27/09/2017
PAGNIER Pierre Henry	ARDAR	Président	27/09/2017
ROZE François	CRA BFC	Directeur adjoint	27/09/2017
FOUCHARD Delphine	CRA BFC	Responsable coordination régionale PRDA	27/09/2017
GUERRY Guillaume	CRA BFC	Pilote de l' action	27/09/2017
BARNEOUD Christian	CRA BFC	Pédologue	27/09/2017
SCHELLENBERGER Gilles	CIA 25-90	Chef de service	27/09/2017
GUDIN Delphine	CDA 01	Chargée de mission pastoralisme	27/09/2017

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

ACAP	Association des chambres d'agriculture des Pyrénées
AE	Action élémentaire
AEOLE	Atout Economique pour la cOnstruction de systèmes d'éLEVage performants
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
AP3C	Adaptation des Pratiques Culturales au Changement Climatique
ARDAR	Association régionale de développement agricole et rural du Massif du Jura
AURA	Auvergne-Rhône-Alpes
BAT	Bureau des actions territoriales et des services aux collectivités territoriales
BAZDA	Bureau des aides aux zones défavorisées et à l'agro-environnement
BDA	Bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture
BFC	Bourgogne Franche-Comté
CASDAR	Compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural »
CDA	Chambre départementale d'agriculture
CERPAM	Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CIMA	Convention interrégionale du massif des Alpes
COREDEF	Comité d'orientation « recherche, développement, formation »
COREDEFI	Comité d'orientation « recherche, développement, formation, innovation »
CRA	Chambre régionale d'agriculture
DPB	Droit au paiement de base
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
ETP	Equivalent temps plein
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
ICHN	Indemnité compensatoire de handicaps naturels
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture

MAEC	Mesure agro-environnementale et climatique
MIGA	Mission d'inspection générale et d'audit
ODAPY	Observatoire dynamique de l'agriculture des Pyrénées
OIER	Organisme inter-établissement du réseau des chambres d'agriculture
PAEC	Projet agro-environnemental et climatique
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PDR	Programme de développement rural
PRDAR	Programme régional de développement agricole et rural
PSEM	Plan de soutien de l'élevage du massif des Pyrénées
RICA	Réseau d'information comptable et agricole
SAU	Surface agricole utilisée
SDPEVT	Sous-direction « Performance environnementale et valorisation des territoires »
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SIDAM	Service interdépartemental pour l'animation du Massif central
SRAA	Service régional agriculture et agro-alimentaire
SREA	Service régional de l'économie agricole
SSP	Service de la statistique et de la prospective
SUACI	Service d'utilité agricole à compétence interdépartementale

Annexe 5 : Réponses des audités



Lyon, le 22 mars 2018

Madame l'inspectrice générale
de l'agriculture
Conseil général de l'alimentation, de
l'agriculture et des espaces ruraux
(CGAAER)
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS cedex 15

Objet

Réponse à Mme Mitaut => phase contradictoire
de l'AUDIT CGAER du programme massif
Rapport n°17036-04

Madame,

Faisant suite à votre mission sur « l'utilisation des fonds CASDAR pour le financement des programmes de massif » vous nous proposez de participer à la procédure contradictoire liée à ce type de rapport et nous vous en remercions.

Nous tenons à vous remercier de la qualité des échanges conduits au cours de cette mission et de l'éclairage que vous apportez à l'utilisation des fonds CasDAR pour la prise en compte des problèmes spécifique des massifs sur notre territoire.

Concernant le volet Massif Central nous prenons bonne note des observations formulées.

Pour le volet Massif Alpin :

- Vous avez bien noté que les réalisateurs travaillent de concert sur les thématiques MAEC pastoralisme gestion des Alpages. Les actions financées par le FNADT et le Réseau Rural National fédèrent leurs activités qui restent différenciées par les périmètres d'approche (collectif vs individuel) et pour des raisons de structuration historique différenciées des organisations pastorales.
- Vous avez entendu le CERPAM (pour l'AE2 en visio conférence) d'une part et les acteurs de l'AE1 en présentiel dans un second temps. La question du lien entre les 2 AE n'a pas été abordée et elle est effectivement insuffisamment développée dans les supports écrits.
- La complémentarité entre les 2 AE est forte ; elle sera à compter de 2018 renforcée par l'affectation de moyens du SUACI et la Chambre d'agriculture des Hautes-Alpes dans l'AE2 avec une concertation renforcée.

Stéphane Souché
Agroalp
23 rue Jean Falguière
69364 LYON CEDEX 07
Tél: 04 72 52 49 10
Fax: 04 72 61 25 76
Email : asoc@agroalp.fr (répondeur disponible)

BIAE d'Autun
Belle-Famille de l'Ornain
03370 AUTUN
Tél: 03 84 28 78 30
Fax: 03 84 28 78 39
Email : asoc@biae-autun.fr (répondeur disponible)

BEMARÉGIE FRANCALP
Management Public
Siret 330 021 653 00018
SIREN 843 12
www.bemariefrancalp.fr

-/-



- Nous avions souligné lors des échanges à Lyon la complémentarité existante entre le PRDAR Massif et celui de la Région Rhône-Alpes en particulier pour l'AE6 : simulation microéconomique, analyse et orientation des mesures ICHN. Cette collaboration a été facilitée par le pilotage Régional de la convention Massif Alpes.

Enfin, de façon générale, votre recommandation N°2 qui vise à faire conventionner directement le ministère avec le réalisateur du programme doit être nuancée.

Si cette proposition est opportune dans le cas Massif central, la configuration du PDAR Massif alpin ne le permet pas. En effet, vous aurez noté l'absence de structure de développement à l'échelle massif. De fait, le rôle de la Chambre régionale d'agriculture apporte cette distance nécessaire au pilotage du PDAR tant sur la validation du programme (tierce partie neutre), que les éventuels arbitrages financiers et la coordination des réalisateurs. Le rôle de la CRA AURA va bien au-delà de la stricte gestion administrative et ne pourrait être délégué à un seul des actuels réalisateurs.

Certains de votre attention, nous vous remercions encore de votre écoute, et vous prions de recevoir, Madame, nos sincères salutations.

Le Directeur Général



Par courriel du 10 avril 2018, le directeur général de la chambre régionale d'agriculture d'Occitanie a écrit :

Monsieur l'inspecteur général,

Le rapport provisoire d'audit CasDAR concernant le massif des Pyrénées, que vous nous avez transmis, n'appelle pas d'observations de la part de la Chambre régionale d'Agriculture d'Occitanie.

Bien cordialement.

Didier ROMÉAS
Directeur Général



AGRICULTURES
& TERRITOIRES

CHAMBRE D'AGRICULTURE
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

Objet
Audit Casdar
Massif Jura

Dossier suivi par
Pierre-Henry Pagnier
Delphine Fouchard

REPUBLIQUE FRANCAISE

Monsieur Alain PIERRARD
Inspecteur général de santé publique vétérinaire
Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et
des Espaces Ruraux (CGAAER)
251 rue de Vaugirard
75732 PARIS cedex 15

Monsieur,

Le 27 septembre 2017, Monsieur Pierre-Henry PAGNIER, élu référent, ainsi que les services de la Chambre régionale d'agriculture Bourgogne Franche-Comté ont reçu les membres de la mission CGAAER chargée de réaliser l'audit des programmes de massif financés par le CASDAR en 2015.

Nous avons bien reçu pour procédure contradictoire la partie du rapport provisoire d'audit concernant le massif du Jura et vous en remercions.

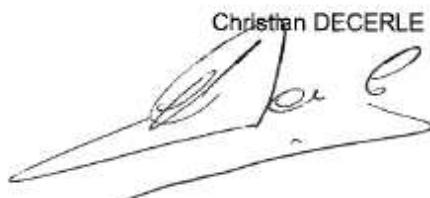
Ce document n'appelle pas de remarque particulière de notre part.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Président de la Chambre régionale d'agriculture

Siège social
Site Bretenière
1 rue des Coulets
21110 BRETENIERE
Tél : 03 80 48 43 00
Fax : 03 80 48 43 43
Email : accueil@bfc.chambagne.fr
www.bourgogne.chambagne.fr

Christian DECERLE



Adresse pour toute
correspondance
Site Valparc Valentin
12 rue de Franche-Comté
25480 ECOLE VALENTIN
Tél : 03 81 54 71 71
Fax : 03 81 54 71 54
Email : accueil@bfc.chambagne.fr
www.franche-comte.chambagne.fr

Établissement public
Loi du 31/01/1924
Siret 130 021 710 00012
APE 9411 Z



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Direction générale de la performance économique
et environnementale des entreprises

A l'attention de Monsieur Alain MOULINIER
Vice-président du Conseil général de l'alimentation, de
l'agriculture et des espaces ruraux
251 rue de Vaugirard
75732 PARIS Cedex 15

Service compétitivité et performance
environnementale

Sous-Direction performance environnementale
et valorisation des territoires

Bureau développement agricole et chambres
d'agriculture

Objet : rapport provisoire de la mission d'audit sur la
conformité de l'utilisation des crédits du CASDAR pour
le financement des programmes de massifs (rapport n°
17036-04)

Paris, le 27 MARS 2018

Le 9 mars 2018, les missionnaires du CGAAER mandatés sur l'audit de conformité de l'utilisation des crédits du CASDAR pour le financement des programmes de massifs, nous ont remis leur rapport provisoire (rapport n° 17036-04).

Je souhaite vous remercier pour le travail d'analyse réalisé, qui fait bien ressortir les points communs et les spécificités de chacun de ces quatre programmes. Au terme de cette analyse, il apparaît que les programmes sont cohérents avec les projets développés ou soutenus par les commissariats de massif et permettent la mise en œuvre d'actions de développement utiles à ce type d'agriculture spécifique. Des actions en faveur de l'agriculture de montagne conservent donc leur légitimité et doivent, de votre point de vue, faire l'objet de projets spécifiques, dédiés à l'agriculture de montagne.

J'ai bien noté votre recommandation de remplacer le dispositif actuel par une action thématique transversale « agriculture de montagne ». Nous allons en discuter avec les parties prenantes au cours des prochaines semaines, en vue d'une adaptation du dispositif actuel pour les programmes 2019.

Vous recommandez également que la signature des conventions intervienne en « début d'année ». J'attire toutefois votre attention sur la nécessité, pour signer ces conventions, de disposer non seulement de programmes finalisés et saisis sous DARWIN, mais aussi de l'avis du Commissaire de massif sur ces programmes (et les missionnaires ont relevé que ces avis ont parfois été obtenus après plusieurs relances, voire n'ont pas été obtenus). La disponibilité des crédits sur le CAS conditionne également l'engagement comptable et la mise des conventions dans les circuits de signature (circuit qui prend difficilement moins d'un mois). Cette disponibilité n'est constatée qu'à partir du mois de juin et les conventions ne peuvent donc être signées avant le mois de juillet. Il est cependant exact que les signatures sont intervenues tardivement en 2015 et que des signatures plus précoce sont souhaitables. Les conventions relatives aux programmes 2016 ont été signées fin août pour les programmes du massif des Alpes, du massif Central et en septembre pour le massif des Pyrénées (la convention pour le massif du Jura n'a été signée que le 10 octobre 2016).

Dans le cadre de la phase contradictoire consécutive à la remise de ce rapport, nous n'avons pas d'observation particulière à émettre concernant les deux autres recommandations formulées par les missionnaires (concernant la nécessaire mise en réseau entre les différentes structures de massif que pourrait assurer l'APCA et concernant l'opportunité de signer les conventions avec les partenaires réellement engagés dans la mise en œuvre opérationnelle des programmes). Je partage en effet la teneur de ces deux dernières recommandations.

La Directive générale de la performance
économique et environnementale des entreprises



Catherine GIBAUD-LANFELLE